

## “Elites, modernização estatal e desenvolvimento industrial:

### Intersecções no pensamento autoritário de Oliveira Viana e Azevedo Amaral”

Cássio A. A. Albernaz\*

#### *Introdução*

Os debates em torno da modernização do Estado brasileiro polarizaram concorrentes projetos que, de uma forma geral, partiram da ideia, entre os anos 1920 e 1930, da necessidade de “civilizar” o Brasil, ou ainda da necessidade de “formar a nação e a nacionalidade” (Ricupero, 2008). Em torno desse debate, como ressalta Bolívar Lamounier, se dá a formação de uma tradição de pensamento político autoritário no Brasil, e essa tradição estaria baseada na crítica à Constituição de 1891, e às instituições por ela forjadas, visando à ação política com o objetivo de persuadir as elites ao propor modelos alternativos de organização político-institucional.<sup>1</sup>

Como sugerem alguns estudos, a partir dos anos 1930 o pensamento autoritário permeou as práticas das elites governantes no Brasil fornecendo as bases para uma reformulação dos marcos institucionais vigentes e apresentando soluções para seus maiores impasses articulando temas que dariam forma a um projeto político comprometido com os interesses de alguns setores.<sup>2</sup> Em especial, alguns estudos destacam uma relativa “hegemonia” dos interesses

---

\*Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em História da PUCRS/Brasil. Pós-Doutorando pela PUCRS/Pnpd/Capes. Doutor em História pela PUCRS com estágio doutoral na Université Paris I – Sorbonne/França. Email: [cassioalbernaz@hotmail.com](mailto:cassioalbernaz@hotmail.com)

<sup>1</sup>Tendo por objetivo influir na ação política concreta, os pensadores autoritários partiram de “*reflexões histórico-sociológicas do passado colonial; fazem um diagnóstico do presente; e concluem com a proposição de um modelo alternativo de organização político-institucional*” (Lamounier, 1985, p.345).

<sup>2</sup> Nesse sentido, é importante destacar a relevância do “pensamento autoritário”, e sua correspondente análise, principalmente, no que diz respeito às sugestões de opções políticas e institucionais para a organização do poder político no país. Numa perspectiva de conjunto, os pensadores autoritários apontavam o Estado forte, o centralismo, e o intervencionismo como o modelo adequado para o desenvolvimento e modernização do Estado brasileiro, compreendendo que o papel primordial do Estado é “*disciplinar e canalizar as ações individuais para a realização dos objetivos superiores da Nação*”. Assim, esse Estado deveria ser o “intérprete” da nação e do interesse da

# XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH  
BRASIL

industrialistas que acabaram se configurando nas bases do próprio projeto de modernização e desenvolvimento do Estado brasileiro (Martins, 1968; Diniz, 1978; Boschi, 1979; Motta, 1979; Leopoldi, 2000).

A partir desses apontamentos, o objetivo deste texto é analisar algumas formulações dos expoentes do pensamento autoritário brasileiro – Oliveira Viana e Azevedo Amaral – ao refletirem sobre o papel e o espaço das elites dentro do processo de modernização institucional do Estado brasileiro e, posteriormente, de um projeto voltado ao desenvolvimento industrial, mas especificamente no caso de Amaral.<sup>3</sup> Nesse sentido, se destaca no pensamento desses autores os *Conselhos Técnicos* como “espaço das elites” e de articulação do processo de desenvolvimento e modernização do Estado brasileiro.

Como eixo de análise priorizou-se as reflexões de Viana e Amaral sobre o papel das elites e suas críticas e ponderações ao modelo institucional, ressaltando-se no seu pensamento a emergência dos *Conselhos Técnicos* como uma possibilidade, não a única, de superação da dicotomia *país real x país legal*, e como um espaço de poder privilegiado para as elites conduzirem o processo de modernização e desenvolvimento do Estado. Dessa forma, as variáveis analisadas são as formulações desses autores sobre os *Conselhos Técnicos* e sobre o papel das elites, como condutores do projeto de desenvolvimento.

Como hipótese, indica-se que no pensamento desses autores os *Conselhos Técnicos* configurariam um “espaço tecnoburocrático” para superar as limitações do desconhecimento da “realidade nacional” por meio das elites políticas, mas também atuariam como um espaço de aproximação, decisão e interação entre a centralização administrativa e burocrática do Estado, as “classes econômicas”, e os interesses privados.

Para se chegar aos objetivos definidos previamente, dentro do espaço formal desse texto, realizou-se um esforço de síntese que priorizou algumas passagens desses autores levando em

---

coletividade, e deveria deter os recursos para impor as diretrizes de desenvolvimento (Medeiros, 1978; Miceli, 1979; Schwartzman, 1982; Oliveira, 1982; Lamounier, 1985; Pécault, 1990; Bastos; Moraes, 1993; Piva, 2000; Silva, 2001; Brandão, 2007; Vieira, 2010).

<sup>3</sup> Cabe ressaltar de antemão que a obra de Viana e Amaral convergem no que diz respeito ao estabelecimento dos *Conselhos Técnicos* como espaços privilegiados de centralização administrativa e burocrática do Estado. Entretanto, a noção de desenvolvimento industrial fica restrita a análise de Azevedo Amaral. Contudo, é possível estabelecer um relativo grau de continuidade no pensamento desses autores no sentido de orientar um modelo de Estado, primeiramente, centralizador e intervencionista, e, posteriormente, industrializante.

consideração o caráter díspar e o volume das obras, portanto, o enfoque recai sobre as obras que tratam mais diretamente do problema da organização e do desenvolvimento do Estado brasileiro. A escolha de trabalhar com o pensamento de Oliveira Viana e Azevedo Amaral, por mais que seja de uma forma fechada, se justifica pela sugestão do profícuo debate gerado na literatura especializada a partir das análises desses autores e que suscitam tensões analíticas ainda relevantes e válidas para se pensar o caso brasileiro.

## *A Modernização do Estado Brasileiro em Oliveira Viana: Os Conselhos Técnicos*

A obra de Oliveira Viana que melhor trata sobre os Conselhos Técnicos no Brasil é *Problemas de Política Objetiva* (1930), onde já no prefácio à primeira edição, o autor define o principal objetivo do livro expondo de forma concisa o fundamento do seu pensamento sobre o tema. Segundo o autor, é necessário

mostrar como seria possível corrigir este desconhecimento e os males que dele derivam, procurando trazer aos centros de governo e da administração, por meio do mecanismo engenhoso dos Conselhos Técnicos, a colaboração de todos os homens de boa vontade, práticos, experientes, que, embora não pertencendo à classe política, estejam, contudo (...) em contato mais direto com a nossa realidade e, por isso mesmo, mais senhores das idiossincrasias, das suas intimidades e dos seus segredos (Viana, 1947, p.11).

Oliveira Viana norteou seus argumentos sobre os Conselhos Técnicos a partir da identificação do descompasso e da tensão latente expressa na dicotomia *país real X país legal*, para ele, o “*mal do país*” é o desconhecimento da sociedade por parte do Estado através de suas elites políticas, mal gerado pela Constituição Republicana de 1891 e por sua engenharia institucional. Como solução, aponta o autor para o “*mecanismo engenhoso dos Conselhos Técnicos*”, que através da colaboração de “*homens práticos e experientes*” aproximariam o Estado da realidade nacional.

# XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH  
BRASIL

Dessa forma, Oliveira Viana justifica seu pensamento a partir da crítica ao modelo institucional da República Velha, através da importação de modelos institucionais exógenos. Sua análise parte da “crítica da cópia”<sup>4</sup>, ou seja, da diferença das condições brasileiras para as condições políticas e sociais estrangeiras, o que explicitaria o descompasso entre a estrutura social, Estado, e a produção de ideias no Brasil, logo que estas não teriam autonomia ao se subordinar as matrizes de pensamento estrangeiras, o que resultaria num desacordo entre ideias, instituições, e ambiente social (Ricupero, 2008a)

O autor sustenta que essa falta de conhecimento do povo e da sociedade por parte das nossas elites pertence a uma presunção de que a aplicação pura e simples das “melhores leis”, inspiradas nos textos das nações mais avançadas traria efeitos imediatos à realidade nacional. Em suas palavras,

venho sustentando, em quase uma dezena de livros, uma tese diferente: - a de que a “sociedade existe”, encerra forças incoercíveis, com que o Estado – apesar de sua onipotência atual – tem de contar, se não quiser fracassar nas suas tentativas de reforma ou de transformações da sociedade (Viana, 1974, p. 120).

Assim, a base do realismo no pensamento de Viana está na sua concepção de sociedade, e na assertiva de que a “sociedade existe” e “importa”. Portanto, no pensamento de Viana, as instituições deveriam dar conta da realidade social, conservando-a ou transformando-a em consonância com a sociedade. No pensamento do autor, o centralismo político aparece como a formamais adequada à realidade brasileira, pois, esse formato possibilita a superaçãodas debilidades do descompasso entre Estado e sociedade, além da *insolidariedade social* que, em sua análise, permeia nossa sociedade.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup>Bernardo Ricupero apresenta neste volume, no capítulo intitulado “A crítica da cópia em Oliveira Viana” um estudo mais detalhado sobre essa questão.

<sup>5</sup> A questão da *insolidariedade social* é fundamental no pensamento de Oliveira Viana. Em sua obra, *Populações Meridionais do Brasil*(1920), o autor afirma que, historicamente, a sociedade brasileira baseou-se no clã rural e no parentesco, o que dificultou a articulação social em nome da busca de interesses pessoais e clânicos. Essa forma de solidariedade clânica teria gerado a *insolidariedade social*. Para o autor, essa *insolidariedade*, e a sua incompreensão por parte das nossas elites, gerou uma incapacidade de criar leis e organizar instituições adequadas à nossa sociedade, portanto, não adequadas a nossa realidade.

# XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH  
BRASIL

Dessa forma, para Viana, os legisladores brasileiros são movidos por um “*espírito idealista*” e “*desconhecem por inteiro o povo para o qual legislam*” (Op.Cit., p. 55). Desse quixotismo emerge o desconforto expresso no pensamento do autor pela dicotomia *país real X país legal*, e como solução para esses descompassos normatiza possibilidades de adequação ao real. Em contraposição a esse “*idealismo constitucional*”, o autor propõe um “*idealismo orgânico*”, assim para ele o que deveríamos priorizar “*não são regimes belos e harmônicos, mas regimes convenientes e adaptados ao nosso povo (...)*” (Viana, 1939, p. 116). Segundo Viana, o idealismo orgânico “*só se forma de realidade, só se apóia na experiência, e só se orienta pela observação do povo e do meio*” [sic] (Ibid., 13). Para ele, o problema fundamental é organizar um conjunto de instituições que neutralize esse desconhecimento da realidade nacional, entretanto, em seu pensamento, “*isso só poderá ser feito trabalhando sobre elementos nossos, colhidos da objetividade da nossa vida coletiva, só assim é possível construir uma obra fecunda, grandiosa e duradoura*” (Ibid., p. 72). Nesse sentido, os Conselhos Técnicos aparecem no pensamento do autor como instrumentos institucionais capazes de aproximar o Estado da realidade social.

Viana apresenta os Conselhos Técnicos como frutos da nossa própria experiência histórica e ligados aos anos de regime monárquico e as primeiras décadas do período republicano, e os reafirma através das experiências alheias tendo por referência o modelo europeu, segundo o autor “*por toda a parte a competência técnica vai substituindo a competência parlamentar*” (Viana, 1947, p. 182). Assim, se a “*crítica da cópia*” se aplica a importação de um arcabouço legal que desconhece a sociedade, não se aplica aos Conselhos porque estes são frutos da nossa experiência histórica. Entretanto, para o autor, os Conselhos, como no modelo brasileiro da primeira República, precisavam superar algumas dificuldades, pois as disputas políticas oligárquicas, e a carência de competência técnica, alijavam os Conselhos de colaborarem com as leis feitas pelas elites políticas governantes.

Assim, o problema para Viana reside no fato de que a obra legislativa e administrativa brasileira é feita pela “*pequena elite*” que está no poder, a “*classe política*”, sem a representatividade do “*povo*” pelo conjunto das suas classes sociais que “*não são chamados a intervir e a colaborar*” (Op. Cit., 194). Para o autor, esse fato da “*classe política*” se isolar

# XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH  
BRASIL

configura um “erro de técnica”, pois “*não há lei perfeita sem a colaboração dos técnicos, dos profissionais, dos ‘práticos no negócio’*” (Ibid., 197). Para o autor, é fundamental ao Estado ter esse apoio, porque

uma das grandes causas da falência de muita legislação no Brasil ou da ineficiência de muita medida administrativa está justamente que umas e outras têm sido feitas sem essa prévia consulta às classes interessadas, sem a audiência e o conselho dos “profissionais”, dos “técnicos”, dos “práticos” no negócio (Ibid., p.173).

Portanto, os Conselhos Técnicos para Viana representariam o ponto de contato entre o Estado e a sociedade, através da incorporação das “classes econômicas” no seio do Estado, o que facilitaria o conhecimento das “reais necessidades na nação” reduzindo as distâncias entre o *país real e o país legal*. Cabe ressaltar, no pensamento do autor, o argumento do incremento técnico advindo da experiência dos “*práticos no negócio*”, ou seja, a defesa da participação das classes econômicas no processo decisório e de planejamento.

Para Viana, no que tange a participação das classes econômicas na direção dos negócios públicos, afirma sua importância na orientação da política econômica, onde os Conselhos Técnicos seriam peças essenciais desse modelo de organização e importantes espaços de influência. O objetivo de Viana é agregar as “classes econômicas” as “elites políticas”, pois, para o autor, as elites propriamente político-partidárias sofrem de uma “*incapacidade técnica*” para realizar a administração do governo (Ibid., p.177).

Segundo Viana, os elementos técnicos, representativos dos interesses particulares, deveriam preponderar sobre os elementos técnicos, representativos da administração pública, o que impulsionaria democraticamente, “*às correntes, impulsões, e inspirações, vindas das camadas populares e dos centros mais representativos da nossa organização nacional*” (Ibid., p.210). Para Viana, nossas classes econômicas “*estavam no dever de se solidarizar em grupos profissionais se quisessem exercer o papel que lhes cabe nos conselhos do governo*” (Ibid., p. 169), pois “*as classes só se fazem entender nos governos, só influem sobre os governos, só conquistam os governos quando organizadas*” (Ibid., p. 170). Assim, no pensamento de Viana,

# XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH  
PARTE

os Conselhos Técnicos atuariam como importantes espaços corporativos para a participação das “classes econômicas” na orientação das políticas, contribuindo, através de sua organização e capacidade técnica, com a identificação, e propostas de superação, dos dilemas econômicos nacionais.

Segundo Viana, cabe aos Conselhos colaborar tecnicamente com a administração do governo, ora por “*pareceres, que, elaborados por comissões técnicas representam o pensamento coletivo destes Conselhos*”, ora por “*sugestões, feitas pelos conselheiros aos poderes públicos*” (Ibid., p. 207). Para o autor, a relevância desses pareceres, sugestões e anteprojetos, elaborados nesses conselhos provém da própria composição dos Conselhos. Cabe indagar, quem são aqueles que deveriam compor os conselhos técnicos? Segundo Vianna, são “*os homens mais experientes, os técnicos e, principalmente, os elementos representativos das organizações de classe*” (Ibid., p. 187). De acordo com o autor, os conselhos são compostos de “*competências*”, de “*especialistas*”, de “*técnicos*”, escolhidos “*por força da própria lei*”: “*a) nas esferas da alta administração; b) nos centros de cultura especializados; c) principalmente no seio das associações de classe*” (Ibid., p. 208).

Ciente dos possíveis limites de informação e de conhecimento sobre a realidade nacional, o autor chama a atenção para a possibilidade de apelo dos Conselhos às “*competências estranhas*”, ou seja, a participação de colaboradores externos aos Conselhos e cujo conhecimento técnico, ou o “notório saber”, possam ajudar para elucidar as questões em debate, abrindo espaço para a consulta às associações locais de classe (Ibid., p. 211-212). Assim, para Viana,

este é o melhor caminho a tomar pelos nossos Conselhos Nacionais: no apelo frequente, constante, sistemático às associações locais e regionais, eles encontrarão uma das fontes mais fecundas, senão a mais fecunda, da sua vitalidade e do seu prestígio. Os seus “pareceres”, as suas “sugestões”, as suas “representações” ou mesmo seus “ante-projetos” terão um caráter muito mais impressionante, se revestirão de uma autonomia muito maior perante as autoridades consultantes [sic.] (Ibid., p. 213-214).

# XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH  
BRASIL

Como proposta, Viana chega a afirmar que *“nada que se refira aos interesses econômicos do país, nenhuma lei ou medida administrativa deverá ser elaborada ou posta em execução, sem que seja obrigatoriamente sujeita ao estudo prévio desses conselhos”* (Ibid., p. 223). Para o autor,

desenvolver os Conselhos Técnicos e as organizações de classe, aumentar a sua importância, intensificar as suas funções consultivas e pré-legislativas, generalizar e sistematizar a praxe da sua consulta da parte dos poderes públicos. É este o verdadeiro caminho de democracia no Brasil (Ibid., p. 225).

É importante ressaltar que, no pensamento de Viana, as classes organizadas e representadas no aparelho estatal através dos Conselhos, e de seus mecanismos de consultas, aproximam o Estado das “reais” demandas sociais, através da participação da sociedade no processo decisório e de planejamento, se configurando num “verdadeiro caminho” para a democracia no Brasil. O que chama atenção, é que o autor abdica dos partidos políticos e da representação partidária, pelo contrário, enxerga nos partidos políticos núcleos do embate oligárquico e dos interesses particularistas, além dos limites técnicos para a consecução das demandas sociais.

Como contraponto, apesar de Viana positivar os Conselhos, o autor chama a atenção para o fato de que existem alguns preconceitos e crenças no pensamento das elites políticas brasileiras que reduzem sua eficiência. O principal preconceito é a *“crença na competência onisciente dos Parlamentos”*. Para Viana,

somente depois de uma profunda modificação na mentalidade das nossas elites políticas, no sentido da erradicação desta concepção obsoleta da competência, é que os Conselhos Econômicos e Técnicos aqui instituídos (...) poderão vir a exercer, na economia das nossas instituições político-administrativas, o papel culminante, a função essencial, pragmática, realista que lhes cabe ter (Ibid., p. 217-218).

Viana reconhece os problemas dos Conselhos como estavam instituídos até então no Brasil, como proposta para tornar esses órgãos mais pragmáticos e intérprete dos “reais interesses da nação”, o autor propõe, primeiro, “*um movimento dos governos, no sentido de melhor aproveitar as funções consultivas dos conselhos, e que obrigatoriamente nenhuma medida seja tomada sem ser apreciada pelos órgãos colegiados*”. Outra proposta é “*a ampliação do campo de informação através de um processo de entendimento mais frequente, regular e sistemático com os órgãos representativos das classes populares, e especialmente, das classes econômicas*” (Ibid., p. 223-224). Assim, para o autor é preciso “*desenvolver os Conselhos Técnicos e as organizações de classe, aumentar a sua importância, intensificar as suas funções consultivas e pré-legislativas, generalizar e sistematizar a praxe da sua consulta da parte dos poderes públicos*”, para Viana, “*é este o verdadeiro caminho de democracia no Brasil*”(Ibid., 225). Enfim, a “*substituição progressiva da competência parlamentar pela competência técnica*” (Ibid., 226).

Dessa forma, na busca de uma análise “realista” para os problemas brasileiros, Viana propõe, a partir dos Conselhos Técnicos, uma mediação entre Estado e sociedade para dirimir a insuficiência das legislações que não atendem satisfatoriamente as demandas sociais. Assim, os Conselhos como canais corporativos, através da participação de representantes das “classes econômicas”, atuariam como órgãos técnicos e de informações aproximando a sociedade, e suas “reais” demandas, da competência do Estado.

Esse projeto, no pensamento de Viana, visava reduzir o poder das “classes políticas”, que controlavam o Parlamento, em detrimento das “elites técnicas” e de sua participação nos órgãos colegiados. Assim, para ele, os Conselhos Técnicos como órgãos coordenadores trariam em seu âmago o “*verdadeiro caminho de democracia*”, logo que, para o autor, o alicerce da democracia não está na representação político-partidária, mas na representação dos diferentes setores econômicos no seio do Estado, o que desloca o eixo da competência política para a competência técnica.

O pensamento de Azevedo Amaral se aproxima em muitos pontos ao de Oliveira Viana, principalmente, com relação às críticas a República Velha pactuando com aquelela “crítica da cópia” e a noção da dicotomia *país real X país legal*, bem comoda defesa do centralismo político e de um Estado autoritário. Entretanto, Amaral tem na defesa da industrialização, ligando esta as noções de desenvolvimento e de modernização, um dos pilares do seu pensamento.

Em sua obra, *O Estado autoritário e a realidade nacional*(1938), Azevedo Amaral ao analisar o Estado Novo reflete sobre o modelo de desenvolvimento que este legitimou para o caso brasileiro: a presença do Estado na economia; e a formação de um arcabouço institucional coordenador centralizado. Entretanto, é difícil sustentar que o Estado Novo varguista tenha introduzido no pensamento político brasileiro as ideias de planejamento e intervenção do Estado na economia. Mas, é a partir desse período que esses temas se cristalizam em correntes de opinião, alimentando os debates posteriores, municiando práticas e instituições políticas.

Para Amaral, a industrialização é vista como meio imprescindível para superar as crises, gerar desenvolvimento, e obter a emancipação econômica. Essa defesa da industrialização posta por Amaral, posteriormente, vai influenciar muitos segmentos da sociedade e do pensamento político e social brasileiro, como ressalta Lamounier, no seu prefácio a obra de Azevedo Amaral, “*era esta a avaliação mais comum nos anos cinquenta, quando a benignidade do desenvolvimento industrial (...) não era posta em dúvida*” (Lamounier In: Amaral, 1981,p.10).

O autor, assim como Viana, partindo da “crítica da cópia” afirma a necessidade de harmonia entre a forma de organização e as configurações da realidade. Em suas palavras, “*estruturas exóticas e estilos de arquitetura sociológica e política importados de outros meios dificilmente se ajustam aos alicerces em que têm de se apoiar, sob pena de darem à sociedade e às suas instituições uma instabilidade, que torna precária toda a obra realizada*” (Amaral, 1981, p. 22).

Azevedo Amaral partilha da concepção de Oliveira Viana da necessidade de organização nacional, via Estado autoritário, para melhor conhecer a realidade nacional. Nesse sentido, para

# XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH  
PARÁR

o autor, o papel do Estado interventor é centralizar e coordenar a economia, o que não significa subsumir com a organização e nem com as iniciativas individuais. Para ele, a intervenção estatal deve ter “*o objetivo de coordenar os interesses privados em um sistema equilibrado no qual sejam antes e acima de tudo salvaguardadas as conveniências do bem público*”(Op. Cit., p.120), e levando em consideração os interesses nacionais.

Amaral ressalta o fator econômico e a defesa da industrialização em sua análise, procurando não se afastar da concepção centralista e autoritária do Estado interventor e regulador do desenvolvimento. Para ele, o autoritarismo é compatível com o liberalismo econômico e civil e com um pluralismo limitado, já que por autoritarismo o autor compreende a autoridade do governo, ou seja, a capacidade de ser eficiente frente às questões da sociedade industrial moderna.

No pensamento de Amaral, o Estado deve corresponder à preocupação com as formas orgânicas que permitam integrar realidade e instituições, sociedade e governo, sendo que a industrialização tem um papel central nesse arranjo, pois através da autonomia econômica e do desenvolvimento dela decorrente ajuda a consolidar o sentido de nacionalidade. Para o autor, as relações entre a intervenção estatal, e sua ação reguladora, conjuntamente com o industrialismo e uma estrutura orgânica de sociedade, são os elementos para a formação de uma “*grande civilização*”.

Desse modo, a intervenção estatal na esfera econômica deveria orientar e coordenar os diferentes interesses privados em prol do bem público. Como ressalta o autor,

cabe ao Estado atuar no jogo das relações econômicas que se processam na vida social, corrigindo abusos, reajustando situações prejudiciais ao interesse coletivo, amparando certos grupos de interesses contra a pressão exagerada de outras forças econômicas que os poderiam prejudicar injustamente. (...) o Estado, sendo a expressão orgânica da Nação, está investido de autoridade absoluta para coordenar, ajustar e equilibrar as correntes de qualquer natureza que se justaponham no jogo do dinamismo social (Amaral, 1938, p. 77).

# XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH  
BRASIL

No Estado proposto por Amaral, para o qual o bem público está acima das conveniências privadas e subordinando os interesses privatistas, os diferentes interesses econômicos seriam coordenados e direcionados pela ação estatal na busca de uma “economia equilibrada”.<sup>6</sup>Essa necessidade de equilíbrio se dá, para Amaral, pois o país carece de um “ritmo coordenador” que oriente o desenvolvimento em seu conjunto, logo que “*em cada um dos serviços públicos, adotam-se diretrizes que vão colidir umas com as outras, anulando frequentemente os resultados que cada uma visa atingir*” (Amaral, 1930, p. 253).

Segundo Amaral, um dos entraves ao desenvolvimento nacional é o “Estado político” que deveria ser superado pelo “Estado econômico”, no qual as ações estatais seriam desvinculadas dos embates e interesses políticos ordinários, visando o melhor aproveitamento econômico dos recursos estatais. Assim, para o autor o “Estado econômico” deve ter um “*caráter predominantemente técnico*” sendo esse o problema central do Estado moderno no seu pensamento (Amaral, 1934, p. 48). O autor também opera a distinção entre “nacionalismo político” e “nacionalismo econômico” alertando para o perigo de deslocar a “ideologia nacionalista” para o plano econômico, o que poderia afetar o caráter técnico e modernizante do “Estado econômico”. Assim, o “nacionalismo econômico” se justificaria apenas em alguns casos, dependendo dos critérios técnicos, logo que noutros poderia causar “*graves inconvenientes para os mais altos interesses do país*” (Amaral, 1938, p. 128).

Amaral ressalta nesse “Estado econômico”, técnico e objetivo, a importância da planificação como instrumento de racionalização das ações econômicas. Segundo ele,

a ideia de planificação pode ser encarada como a mais ampla expressão das tendências de dirigismo econômico. (...) poderemos dizer que na planificação se sintetizam todos os objetivos para os quais convergem as tendências e os esforços dos que pleiteiam a passagem de uma economia empírica para um regime de sistematização

---

<sup>6</sup>Cabe ressaltar que, no pensamento de Amaral não cabia ao Estado assumir a função de órgão supremo na direção da economia, como nos regimes totalitários, mas sim conciliar os interesses privados aos interesses públicos, garantindo a liberdade da iniciativa privada, a organização da produção e do consumo, e a garantia dos interesses nacionais. A ação estatal assim deveria viabilizar as condições de desenvolvimento, através da industrialização.

racionalizada na produção da riqueza e na sua distribuição (Amaral, 1981, p. 139).

Ainda sobre a planificação da economia, afirma o autor

ao empirismo da economia prática opõe-se agora incontestavelmente vencedor o conceito de uma planificação racionalizada, que deverá criar a ordem onde impera o caos, expressão final dos efeitos sucessivamente acumulados pela ação do individualismo liberal na esfera econômica (Op. Cit., p. 141).

Para Amaral, tais medidas acelerariam o cumprimento de etapas que o “determinismo econômico” superaria só lentamente acrescentando à economia o planejamento racional que aperfeiçoe seus resultados. Para ele, *“um plano econômico pressupõe a organização prévia de uma ordem racionalmente coordenada e sobre a qual se deverá apoiar o conjunto de medidas tendente à planificação das atividades produtoras”* (Ibid., p. 143).

Esta normatização de Amaral ainda vem acompanhada da definição do Estado como o espaço legítimo para a realização desse projeto planejador. Segundo ele, *“qualquer planificação exige forçosamente um órgão central coordenador, suficientemente poderoso e capaz de atuar em todos os setores das atividades econômicas e sociais, de modo a assegurar o êxito do plano elaborado. Essa força dirigente só pode ser o Estado”* (idem). Assim, a função do Estado, segundo ele, é centralizar, coordenar e reajustar a intervenção protetora sobre a sociedade obtendo como meta a realização do bem comum, do desenvolvimento, e da modernização, o que em sua análise depende do desenvolvimento industrial. Isso só seria exequível através de preceitos técnicos e da racionalização do Estado através de órgãos centralizadores, tais como os Conselhos Técnicos.

O autor ao destinar a tarefa planejadora ao Estado faz ponderações sobre os *“inconvenientes”* resultantes da concentração das atividades coordenadoras sob sua égide, alertando para a necessidade de abrir esse Estado à representação dos interesses privados. Assim, para Amaral,

por mais imprescindível que seja a intervenção do poder público na esfera econômica, não lhe é

# XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH  
BRASIL

possível solucionar os problemas que nela surgem por uma forma arbitrária e à revelia das forças que ali representam as iniciativas privadas. Assim, a planificação só pode ser elaborada em harmonia com os elementos supridos pela realidade da vida econômica nacional se entre o Estado e as entidades representativas do empreendimento privado se estabelecer um entrelaçamento de esforços orientado para a solução dos problemas especiais em apreço. Essa cooperação é imprescindível para o êxito de qualquer planificação, seja esta restringida a um setor da produção apenas ou se trate de um plano econômico em linhas nacionais (idem).

Para o autor, o êxito da intervenção do Estado na economia através do planejamento não pode ser auferido a revelia da participação dos setores econômicos interessados e da iniciativa privada. No Estado autoritário concebido por Amaral, a eficiência advinda da técnica planificadora, só se completa com a cooperação e participação dos setores econômicos para a superação dos entraves da “realidade” da vida econômica nacional.

Segundo Amaral, a garantia da “*coordenação coerente*” das atividades econômicas do país representa um “*ponto de partida sólido para trabalhos de planificação ulterior*”. Assim, o autor elege os Conselhos Técnicos, prescritos pela Constituição de 1937, como canais legítimos para a planificação e coordenação do desenvolvimento, e como elemento técnico imprescindível para colaborar com a legislação direcionada ao setor econômico. Amaral exemplifica, no momento em que escreve, a proposta de criação do Conselho de Economia Nacional<sup>7</sup> como um órgão com essas características (Ibid., p.143). Para o autor, este

---

<sup>7</sup>Órgão instituído pelo artigo 205 da Constituição de 1946 e implantado pela Lei nº 970, de 16 de dezembro de 1949, em substituição ao Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE). Era um órgão autônomo, não subordinado à presidência da República. Foi extinto pelo artigo 181 da Constituição de 1967. O Conselho Nacional de Economia (CNE) deveria dar continuidade aos trabalhos do CFCE, funcionando como órgão consultivo encarregado de estudar a vida econômica do país e de sugerir ao Congresso Nacional e ao presidente da República as medidas que considerasse necessárias ao desenvolvimento da nação. Essas sugestões poderiam incluir até mesmo anteprojetos de lei e propostas de reformas constitucionais. As principais funções do CNE eram, portanto, opinar sobre as diretrizes da política econômica interna ou externa, elaborar planos de política econômica e financeira, opinar sobre os critérios de aplicação de estímulos cambiais ao ingresso de investimentos estrangeiros considerados essenciais ao desenvolvimento ou à segurança nacional, e sugerir índices que propiciassem uma base para a aplicação de cláusulas de garantias contra desvalorização da moeda nos títulos públicos da União de prazo não inferior a um ano. O CNE era formado por especialistas em assuntos econômicos, nomeados pelo presidente da República depois de aprovada

Conselho deveria atuar como um órgão central de coordenação “*suficientemente poderoso e capaz de atuar em todos os setores das atividades econômicas e sociais, de modo a assegurar o êxito do plano elaborado*” (Amaral, 1938, p. 241).

Assim como Viana, sobre a composição dos Conselhos, Amaral preconiza o predomínio das “elites técnicas”, representativas dos setores econômicos e da iniciativa privada, organicamente ligada ao Estado através de canais corporativos e em oposição ao predomínio das antigas elites ligadas às oligarquias regionais e aos partidos políticos. O modelo de organização corporativa idealizado por Amaral é comprometido com a organização econômica nacional e com o bem público, se diferenciando dos modelos que buscam a promoção de interesses particularistas.<sup>8</sup> Assim, os Conselhos Técnicos, como canais corporativos, são instrumentos de organização e de direção das forças produtivas na esfera estatal.

### *Considerações Finais*

Na estrutura do “Estado desenvolvimentista” brasileiro que foi lentamente forjado a partir de 1930, estão presentes alguns princípios expressos no pensamento de Oliveira Viana e de Azevedo Amaral. Em ritmos e graus variados, estão presentes as bases do desenvolvimentismo brasileiro, através de seus pilares: a) a presença da ação estatal e sua intervenção no domínio econômico; b) um formato institucional permeado por espaços para os setores econômicos participarem e influenciarem na definição das diretrizes de desenvolvimento.

Assim, as ideias produzidas por Viana e Amaral sobre os Conselhos Técnicos apontam para a justificativa teórica desses canais de influência e de acesso ao poder que legitimaram politicamente uma “elite técnica” a orientar e conduzir as diretrizes de planejamento das políticas

---

sua escolha pelo Senado. Além de setores administrativos, o conselho possuía um plenário e um departamento econômico. O plenário compunha-se de nove membros com mandato de cinco anos. O departamento econômico, formado pelas divisões técnicas de produção, comércio exterior, finanças, energia e transportes, fornecia o instrumental técnico para os trabalhos de base, os pareceres e as investigações. Para atingir seus objetivos, o conselho organizava também comissões especiais reunindo profissionais de diferentes setores. (DHBB, verbete Conselho Nacional de Economia, versão online disponível em [www.fgv.br/cpdoc](http://www.fgv.br/cpdoc)).

<sup>8</sup>Esse é o argumento central de Azevedo Amaral na sua crítica aos modelos totalitários.

# XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH  
PARTE

de desenvolvimento. Nesse sentido, também emerge no pensamento dos autores o fato de que os Conselhos Técnicos além de importantes espaços de informação e de decisão deveriam atuar como canais de expressão das “elites econômicas” deslocando, pelo menos parcialmente, a representação desses interesses para esses órgãos de centralização administrativa e burocrática.

Todavia, independente de uma maior autonomia do Estado (como em períodos autoritários), ou em períodos mais democráticos, os Conselhos se apresentaram como órgãos mediadores que acabaram selecionando e organizando interesses transformando as diferentes demandas sociais e os interesses particularistas em projetos mais gerais. Nesse sentido, coordenar, planejar, regular, são as nuances desse processo de incorporação das demandas (ou de articulação corporativa, independente da representação formal dos interessados) que se dão a partir de interesses particulares. Assim, os Conselhos Técnicos atuaram como intermediadores políticos legitimando a atuação direta dos diferentes interesses econômicos no interior do Estado. Esse “*corporativismo instrumental das elites*” (Vianna, 1987), também chama a atenção para a auto-representação de interesses, a partir de órgãos estatais, se valendo de argumentos técnicos e teóricos para sua legitimação.

Apesar de Viana e Amaral reduzirem o peso da dimensão política dos Conselhos em seu argumento, através do preceito “técnico”, subordinando a política a uma “racionalização técnica”, não há como negar esse papel político em diferentes contextos históricos. Como ressalta Draibe,

se o planejamento é mais que uma técnica econômica, se envolve questões políticas maiores e opções cruciais que poderão afetar muito diferentemente os interesses em conflito, então a *composição* de um órgão como o conselho, encarregado da planificação, passa a ser problema estratégico (Draibe, 2004, p. 289).

Dessa forma, os Conselhos Técnicos concebidos por Viana e Amaral permaneceram na estrutura do Estado brasileiro configurando não somente um modelo institucional voltado para as diretrizes de desenvolvimento, mas também um modelo de interação política entre o Estado, as “classes econômicas”, e os interesses privados.

# XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH  
BRASIL

Assim, para além da arena política habitual, as relações Executivo/Legislativo, tão em voga pela literatura, alguns espaços de poder no interior do Estado, assim como foram os Conselhos Técnicos definidos pelos pensadores autoritários, se apresentam como campos privilegiados para redefinição desse tipo de relações. Esse campo circunscrito de atuação dentro da esfera estatal, e o debate com o setor privado, se viabilizam, para além das diferenças e conflitos, na consecução de um projeto razoavelmente comum voltado ao desenvolvimento e a modernização, por via da industrialização e da consolidação de um projeto capitalista.

## *Referências Bibliográficas*

ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: *Dados* 31(1), 1988, p. 5-33.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

AMARAL, Azevedo. *Ensaio Brasileiro*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Omena e Barreto, 1930.

AMARAL, Azevedo. *O Brasil na crise atual*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1934.

AMARAL, Azevedo. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

AMARAL, Azevedo. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília: Editora UNB, 1981.

ANDERSON, Charles W. *The political economy of modern Spain*. Madison: University of Wisconsin Press, 1970.

BASTOS, Elide Rugai; MORAES, João Quartim de. *O pensamento de Oliveira Vianna*. Campinas: Unicamp, 1993.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

# XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH  
BRASIL

BOSCHI, Renato Raul. *Elites industriais e democracia: Hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BRANDÃO, Gildo Marçal. *Linhagens do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Aderaldo e Rothschild, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Empresários e Administradores no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1974.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Notas introdutórias ao modotecnoburocrático ou estatal de produção. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, v.21, p. 75-110, 1977.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 28, p. 9-30, jun. 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1964.

CARDOSO, Fernando Henrique. *O Modelo Político Brasileiro e Outros Ensaio*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. São Paulo: Paz e Terra, 1975.

CODATO, Adriano Nervo. *Estrutura política e interesse de classe. Uma análise do sistema estatal no Brasil pós-1964. O caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico*. Campinas: UNICAMP, 1995. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política).

CORREIA, Algenyr dos Santos; NOGUEIRA, Rosa Maria Esteves. A intervenção do Estado no domínio econômico: o caso da Coordenação da Mobilização Econômica. *Dados*, 13 (2), 1976.

DINIZ, Eli Cerqueira. *Empresários, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930-1960*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

# XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH  
BRASIL

GUIMARÃES, César; VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Planejamento e centralização decisória o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico. In: LIMA JR., Olavo Brasil; ABRANCHES, Sérgio Henrique. *As origens da crise. Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo: Vértice, 1987.

LAMOUNIER, Bolívar. Prefácio. In: AMARAL, Azevedo. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília: Editora UNB, 1981.

LAMOUNIER, Bolívar. A formação de um pensamento político autoritário na Primeira República: uma interpretação. In: FAUSTO, Boris. (org.). *História geral da civilização brasileira*. Tomo III: O Brasil Republicano. V. 2: Sociedade e instituições. 5ª. Ed. São Paulo, Difel, 1985.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

MAINWAIRING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: O caso do Brasil*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Mercado Aberto/FGV, 2001.

MARTINS, Luciano. *Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento: Introdução à crise brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Saga, 1968.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MEDEIROS, Jarbas. *Ideologia autoritária no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: FGV, 1978.

MICELI, Sergio. *Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945)*. São Paulo, Difel, 1979.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Uma análise do processo decisório no setor público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico. 1974-1981. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 13 (1): 207, abril de 1983.

MOTTA, Fernando C. Prestes. *Empresários e hegemonia política*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

# XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH  
BRASIL

OLIVEIRA, Lúcia Lippiet al. *Estado Novo: ideologia e poder*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1982.

PÉCAUT, Daniel. *Os intelectuais e a política no Brasil: entre o povo e a nação*. São Paulo: Ática, 1990.

PIVA, Luiz Guilherme. *Ladrilheiros e semeadores: a modernização brasileira no pensamento político de Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Hollanda, Azevedo Amaral e Nestor Duarte (1920-1940)*. São Paulo: EDUSP, 2000.

RICUPERO, Bernardo. *Sete lições sobre as interpretações do Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: Alameda, 2008.

RICUPERO, Bernardo. Da formação à forma. Ainda as “idéias fora do lugar”. *Lua Nova*, São Paul, 73: 59-69, 2008a.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *O ex-Leviatã brasileiro. Do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SILVA, Ricardo. Ideologia de Estado e autoritarismo no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, número 26, Abril de 2001.

URICOCHEA, Fernando. *O minotauro imperial*. São Paulo: Difel, 1978.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *O presente como História: economia e política no Brasil pós-64*. Campinas: Unicamp, 1997.

VIANA, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil*. São Paulo: Monteiro Lobato, 1920.

VIANA, Oliveira. *Evolução do povo brasileiro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

VIANA, Oliveira. *Problemas de Política Objetiva*. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1930.

VIANA, Oliveira. *O idealismo da constituição*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1939.

VIANA, Oliveira. *Problemas de Política Objetiva*. 2ª Ed. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1947.

# XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH  
BRASIL

VIANA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Record. 2 Volumes, 1974.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A administração do Milagre. O Conselho Monetário Nacional (1964-1974)*. Petrópolis: Vozes, 1987.

VIEIRA, Evaldo. *Autoritarismo e corporativismo no Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2010.